

BAB II

KERANGKA TEORI DAN METODE PENELITIAN

2.1 Tinjauan Pustaka

Diperlukan adanya suatu acuan bagi penulis dalam melakukan penelitian mengenai kesiapan administrasi Pajak Bumi dan Bangunan oleh pemerintah daerah. Acuan tersebut bersumber dari penelitian-penelitian yang telah ada sebelumnya, yang akan digunakan sebagai pembandingan guna meluaskan wawasan penulis. Matriks penelitian yang telah ada antara lain:

Tabel 2.1

Matriks Tinjauan Pustaka

Peneliti	Afry Kurniawan Adiwijaya	Annisa Wikaningtias
Judul Penelitian	Analisis Penyerahan Pengelolaan PBB dan BPHTB Kepada Daerah (Studi Kasus Pemerintah Provinsi DKI Jakarta)	Hubungan antara Pengetahuan, Penggunaan, dan Sistem Administrasi Pajak dengan Kepatuhan Melaksanakan Kewajiban Pajak Bumi dan Bangunan.
Tahun	2008	2002
Metode Penelitian	Kualitatif dengan teknik pengumpulan data wawancara	Kuantitatif meliputi penelitian kepustakaan, penelitian pra lapangan dan penelitian

<p>Tujuan Penelitian</p>	<p>Menganalisis faktor-faktor perumusan kebijakan pengelolaan PBB dan BPHTB menjadi wewenang daerah serta upaya pemerintah dalam melaksanakan pengelolaan PBB dan BPHTB</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mengetahui dan memperoleh gambaran tentang kepatuhan wajib pajak dalam menjalankan kewajiban PBB-nya • Untuk mengetahui dan memperoleh gambaran tentang pengetahuan masyarakat mengenai pajak, penggunaan uang pajak oleh pemerintah, dan pelaksanaan sistem administrasi perpajakan, di masyarakat • Mengetahui hubungan antara pengetahuan masyarakat mengenai pajak, dengan kepatuhan menjalankan kewajiban PBB-nya • Mengetahui hubungan antara penggunaan uang pajak oleh pemerintah dengan kepatuhan menjalankan kewajiban PBB-nya • Mengetahui hubungan antara sistem administrasi perpajakan dengan kepatuhan menjalankan kewajiban PBB-nya
<p>Kesimpulan</p>	<p>Faktor perumusan PBB adalah penguatan desentralisasi fiskal,</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pengetahuan yang dimiliki oleh wajib pajak hanya sebatas

	<p>pertimbangan pemikiran ekonomi, pertimbangan perbandingan negara lain, pertimbangan kriteria pajak daerah, dengan menyiapkan SDM, infrastuktur, dan sistem administrasi</p>	<p>pada tingkat pengetahuan tahu. Hanya beberapa responden yang mencapai tingkatan memahami dan tingkatan aplikasi.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secara umum masyarakat kota Depok telah cukup menerima manfaat dari penggunaan uang pajak oleh pemerintah. • Secara umum masyarakat Depok setuju dengan prinsip kemudahan administrasi yang telah diterapkan pada pelaksanaan pemungutan PBB. • Sebanyak 91,1% Wajib Pajak di kota Depok dikategorikan patuh dan 8,9% Wajib Pajak tidak patuh. • Hasil analisis korelasi menunjukkan bahwa pengetahuan tentang pajak mempunyai hubungan yang kurang kuat/lemah dengan kepatuhan pajak. • Antara penggunaan uang pajak oleh pemerintah dengan kepatuhan pajak memiliki hubungan yang lemah. • Antara sistem administrasi perpajakan dengan kepatuhan pajak memiliki hubungan yang
--	--	---

		cukup kuat.
--	--	-------------

Sumber: *Hasil olahan peneliti*

Penelitian yang dilakukan sdr. Kurniawan tahun 2009, secara umum hanya menggambarkan kesiapan secara material yang perlu dipersiapkan pihak pemerintah daerah DKI Jakarta guna mensupport pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan, seperti kesiapan sumber daya manusia, dan pengalihan data dan sistem, serta faktor-faktor apa yang menjadi dasar pembuatan kebijakan Pajak Bumi dan Bangunan sebagai Pajak Daerah. Data yang disajikan peneliti belum sepenuhnya lengkap, karena penelitian yang dilakukan Sdr. Kurniawan dijalankan sebelum adanya pengesahan Undang-undang Pajak dan Retribusi Daerah No 28 Tahun 2009, serta banyaknya peraturan pelaksana yang belum dikeluarkan pada saat itu. Data yang disajikanpun berdasar pada wawancara individual, yakni mengamati opini yang berkembang dengan memperkirakan hal-hal apa yang terjadi sebagai konsekuensi penetapan Pajak Bumi dan Bangunan sebagai wewenang pemungutan di tingkat daerah.

Penelitian yang dilakukan sdri. Wikaningtias, secara umum menggambarkan pengetahuan yang dimiliki oleh wajib pajak hanya sebatas pada tingkat pengetahuan tahu. Hanya beberapa responden yang mencapai tingkatan memahami dan tingkatan aplikasi. Secara umum masyarakat kota Depok telah cukup menerima manfaat dari penggunaan uang pajak oleh pemerintah. Secara umum masyarakat Depok setuju dengan prinsip kemudahan administrasi yang telah diterapkan pada pelaksanaan pemungutan PBB. Sebanyak 91,1% Wajib Pajak di kota Depok dikategorikan patuh dan 8,9% Wajib Pajak tidak patuh. Hasil analisis korelasi menunjukkan bahwa pengetahuan tentang pajak mempunyai hubungan yang kurang kuat/lemah dengan kepatuhan pajak. Antara penggunaan uang pajak oleh pemerintah dengan kepatuhan pajak memiliki hubungan yang lemah. Antara sistem administrasi perpajakan dengan kepatuhan pajak memiliki hubungan yang cukup kuat.

Dalam penelitian ini, penulis akan memaparkan kesiapan administrasi pemerintah daerah dalam pengelolaan pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan yang tidak dibahas secara keseluruhan dalam penelitian sebelumnya. Sehingga dapat dijabarkan kepada pembaca kesiapan apa yang telah dilakukan pemerintah sejauh ini dalam merealisasikan

pajak ini sebagai pajak yang dipungut di tingkat daerah. Selain itu penelitian ini akan menelaah upaya apa yang seyogyanya dilakukan guna mengoptimalkan pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan sehingga fungsi pajak dapat tercapai.

2.2 Kerangka Teori

2.2.1 Pengertian Administrasi

Administrasi berasal dari kata “Ad” dan “Ministro” (latin) yang berarti “melayani” atau “menyelenggarakan” (Webster, 1974). Administrasi ialah proses kegiatan penyelenggaraan yang dilakukan oleh seorang administrator secara teratur dan diatur menerusi perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan untuk mencapai hala tuju yang telah ditetapkan.

Administrasi merupakan proses kerja sama secara rasional untuk mencapai tujuan secara efisien dan efektif. Lingkup Administrasi adalah pengkoordinasian dan pengarahan sumber-sumber tenaga manusia dan material untuk mencapai tujuan yang diinginkan (John M. Phiffner dan RV Presthus dalam buku Public Administration). Administrasi menekankan kepada kegiatan pengkoordinasian orang-orang yang berkerjasama, alat-alat dan dana yang digunakan untuk mencapai tujuan yang inginkan.

Pelaksana administrasi adalah seorang yang disebut administrator. Ketika organisasi belum maju dan belum terlalu kompleks, seorang administrator melaksanakan fungsi perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan. Tetapi ketika kegiatannya telah maju dan bersifat kompleks, maka tugas administrator lebih ditumpukan kepada pengawasan dan koordinasi.

Administrasi sebagai ilmu pengetahuan termasuk kelompok “*applied sciences*”, karena kemanfaatannya hanya ada apabila prinsip-prinsip, rumus-rumus, dan dalil-dalilnya diterapkan untuk meningkatkan mutu berbagai kehidupan bangsa dan negara. Sedangkan administrasi dalam praktek atau sebagai ataus ebagai suatu seni pada zaman modern sekarang ini merupakan proses kegiatan yang perlu dikembangkan secara terus

menerus, agar administrasi sebagai suatu sarana untuk mencapai tujuan benar-benar dapat memegang peranan yang diharapkan (Soewarno,1980:1).

Administrasi dapat dibedakan dalam dua pengertian yaitu:

1. Administrasi dalam arti sempit, yaitu dari kata *administratie* (bahasa belanda, yang meliputi kegiatan: catat mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-menetik, agenda, dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan (*clerical work*). Jadi Tata Usaha adalah bagian kecil kegiatan dari pada Administrasi yang akan dipelajari.
2. Administrasi dalam arti luas dari kata *Administration* (bahasa inggris).
Dibawah ini akan dikemukakan beberapa pendapat, arti atau definisi, yaitu:
 - a. Menurut Leonard D. White (p.1), dalam bukunya *Introduction to the study of public Administration*, memberikan definisi sebagai berikut:
“*Administration is a process common to all group effort, public or privat, civil or military, large scale or small scale...etc.*”
Administrasi merupakan suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, negara atau swasta, sipil atau militer, usaha yang besar atau yang kecil.
 - b. H.A. Simon dan kawan-kawan, dalam bukunya: *Public Adminitration*, memberikan definisi sebagai berikut: “*Administration as the activities of groups cooperating to accomplish common goals*”. Yakni administrasi merupakan kegiatan yang dilakukan berkelompok untuk menyelesaikan tujuan bersama.
 - c. William H. Newman, dalam bukunya *Administrative action* mengemukakan administrasi didefinisikan sebagai bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan daripada kelompok usaha atas individu-individu terhadap pencapaian tujuan bersama.

Setelah mengetahui beberapa definisi administrasi, maka ciri-ciri administrasi tersebut di atas dapat digolongkan atas:

- a. Adanya kelompok manusia, yaitu kelompok yang terdiri atas dua orang atau lebih;
- b. Adanya kerjasama dari kelompok tersebut
- c. Adanya kegiatan/proses/usaha
- d. Adanya bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan
- e. Adanya tujuan

Teori administrasi dipelopori oleh Henri Fayol, Ia mengemukakan bahwa kegiatan industri dibagi ke dalam kegiatan teknis, komersial, finansial, keamanan, personalia, akuntansi, dan menejerial (perencanaan, pengorganisasian, pemberian perintah pengkoordinasikan dan pengawasan) (<http://id.shvoong.com>, diunduh pada tanggal 22 Maret 2010). Selanjutnya Fayol membahas tentang 14 kaidah/prinsip manajemen yaitu:

- 1) Pembagian kerja atau spesialisasi meningkatkan produktifitas karena orang memusatkan perhatian pada pekerjaan sesuai dengan keahlian.
- 2) Wewenang dan tanggung jawab harus ada dalam pelaksanaan kegiatan. Perlu ada rangsangan untuk kegiatan yang dilaksanakan dengan baik dan sanksi bagi pelaksanaan kegiatan yang tidak baik.
- 3) Harus ada disiplin, yaitu rasa hormat dan taat pada peranan dan tujuan organisasi.
- 4) Perlu kesatuan perintah. Bawahan hanya menerima perintah dan bertanggung jawab pada satu atasan.
- 5) Perlu adanya kesatuan pengarahan. Organisasi efektif bila para anggota bekerja sama berdasarkan tujuan yang sama.
- 6) Para anggota organisasi harus mendahulukan kepentingan umum dari pada kepentingan pribadi.
- 7) Pembayaran balas jasa harus bijaksana, adil, tidak eksploitatif dan memuaskan pihak-pihak.
- 8) Perlu diatur keseimbangan antara sentralisasi dan desentralisasi.
- 9) Hubungan antar tugas disusun atas dasar suatu hierarki atas bawah.
- 10) Harus ada order, aturan, ketertiban dimana ada suatu tempat untuk setiap orang yang seharusnya memang tempatnya.

- 11) Keadilan bagi personalia, persamaan perlakuan dalam organisasi.
- 12) Perlu kelangsungan, keamanan dan kepastian kerja bagi karyawan.
- 13) Dalam setiap tugas harus dimungkinkan untuk mengadakan prakarsa atau inisiatif.
- 14) Harus ada semangat korps menggalang kekuatan dengan persatuan atau kesetiakawanan, kebanggaan bersama dan merasa memiliki.

Sesuai dengan asas *revenue adequacy principle* yang dikemukakan oleh Jesse Burkhead, mengingat tujuan pemerintah dalam melakukan pemungutan pajak adalah untuk mengumpulkan dana penerimaan negara guna membiayai kegiatan pemerintahan, maka setiap pajak yang akan dipungut hendaknya berpegang pada prinsip penerimaan yang memadai atau *revenue adequacy principle*.

Pemungutan pajak hendaknya tidak mengabaikan kepentingan masyarakat, dalam pengertian bahwa kegiatan pemungutan pajak jangan sampai menghambat pertumbuhan ekonomi. Pemungutan yang terlalu tinggi akan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, terutama pada negara berkembang seperti Indonesia.

Fungsi pemerintah yang dapat dijalankan melalui sistem perpajakan menurut Tanzi (1991:9) adalah:

1. *allocation of resources*
2. *redistribution of income*
3. *stabilization*
4. *promoting growth*

Sebagaimana diketahui bahwa keberhasilan dalam pengelolaan pajak ada tiga unsur pokok, yaitu Kebijakan Perpajakan, Undang-undang Perpajakan, dan Administrasi Pajak. Dengan demikian, salah satu faktor penunjang keberhasilan pengelolaan pajak adalah administrasi pajak yang tentunya harus efektif dan efisien.

Administrasi pajak yang baik menurut Ciptoherijanto dan Abidin (1993:104)

1. Fungsi. Administrasi pajak sebagai fungsi meliputi fungsi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan.

2. Sistem. Administrasi pajak sebagai suatu sistem adalah merupakan seperangkat unsur yang saling berkaitan, yang berfungsi bersama-sama untuk mencapai tujuan atau menyelesaikan suatu proses tertentu.
3. Lembaga. Sebagai suatu lembaga administrasi pajak meliputi badan-badan yang secara khusus menangani masalah perpajakan.

Ketiga unsur tersebut tidak dapat berdiri sendiri atau dipisahkan satu sama lain. Penerapan undang-undang perpajakan hendaknya diikuti dengan kebijakan perpajakan yang baik. Tetapi hal ini tidaklah cukup apabila tidak didukung oleh administrasi pajak yang baik. Ketidakkampuan cara pengaturan pemerintahan yang bersifat terpusat (*centralistic*), semakin dirasakan sulit dalam menangani perkembangan pekerjaan dan kegiatan yang makin rumit, tersebar dalam wilayah dan unit organisasi yang makin banyak, terkait secara meluas dalam wawasan yang seakan tidak terbatas.

Mansury (2000:1) mengemukakan bahwa *Tax Administration is the key to tax policy*, faktor yang perlu diperhatikan dan dikaji dengan seksama untuk berhasilnya dicapai sasaran kebijakan pembangunan adalah *tax administration* yang merupakan kunci tercapainya kebijakan perpajakan. Menurutnya, Administrasi perpajakan mengandung tiga pengertian, yakni

1. Instansi atau badan yang diberi wewenang dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan pemungutan pajak.
2. Orang-orang yang terdiri dari pejabat dan pegawai yang bekerja pada instansi perpajakan yang secara nyata melaksanakan kegiatan pemungutan pajak.
3. Kegiatan penyelenggaraan pemungutan pajak oleh suatu instansi atau badan yang dilaksanakan untuk mencapai sasaran dalam kebijaksanaan perpajakan, berdasarkan sarana hukum yang ditentukan oleh undang-undang perpajakan.

2.2.2 Pengertian Pajak Secara Umum

Definisi pajak menurut Adriani berbunyi (Moch. Zain, 2003:10-11) adalah:

“Pajak adalah iuran masyarakat kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan umum (Undang-undang) dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk dan yang digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung tugas Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.”

Selligman, merumuskan pajak sebagai (Nurmantu, (1994:11)):

“A tax is a compulsory contribution from the person to the government to defray the expenses incurred in the common interest of all without reference to special benefits conferred”

Dari berbagai jenis definisi yang telah disajikan di atas, pajak memiliki beberapa unsur pokok, antara lain:

1. Iuran dari rakyat kepada negara
2. Pajak dipungut berdasarkan Undang-undang
3. Pajak dapat dipaksakan
4. Tanpa jasa timbal atau kontraprestasi langsung
5. Pajak digunakan untuk membiayai rumah tangga negara

Dalam melakukan klarifikasi hal-hal yang berkaitan dengan perpajakan seperti besaran tarif pajak yang akan diberlakukan, penentuan subjek dan objek pajak yang akan dikenakan serta bagaimana dan kapan pajak tersebut harus dibayar atau dipungut, dibutuhkan klarifikasi melalui kajian kerangka prinsip-prinsip atau asas-asas perpajakan demi tercapainya tujuan pemungutan pajak. Prinsip-prinsip perpajakan tersebut merupakan faktor yang harus diperhatikan dalam pembuatan suatu kebijakan perpajakan maupun administrasi perpajakan. Adam Smith, sebagai penulis dan fisuf yang dikenal sebagai bapak ajaran ekonomi modern yang memberikan perhatian sangat besar terhadap sistem perpajakan, khususnya mengenai prinsip yang harus diperhatikan dalam memungut pajak. Dalam bukunya, dijelaskan empat prinsip yang harus diperhatikan dalam memungut pajak (Nurmantu, (1994:66-67)):

1. *Equality*, dimaksudkan bahwa pemungutan pajak harus berdasarkan undang-undang, dimana pajak dipungut sesuai dengan penghasilan yang dimiliki atau melihat *ability to pay* wajib pajak. Prinsip ini diartikan dengan subjek pajak dengan penghasilan rendah dipotong pajak dengan tariff tertentu yang tidak membebarkannya, sedangkan subjek pajak dengan tariff tinggi dipotong dengan tariff tertentu sesuai dengan ketentuan yang diatur perundang-undangan.
2. *Certainty*, dimaksudkan bahwa pajak yang harus dibayar seseorang harus jelas dan pasti, tidak dapat ditawar-tawar lagi (not arbitrary), dengan menjelaskan mekanisme pemungutan pada peraturan-peraturan yang dapat diterima oleh subjek pajak.
3. *Convenience*, dalam memungut pajak, pemerintah hendaknya memperhatikan saat yang paling tepat kapan harus memungut pajak.
4. *Efficiency*, biaya pemungutan pajak hendaknya dapat diminimalisir, sehingga fungsi budgetair pajak dapat tercapai dengan optimal.

Sedangkan prinsip pemungutan pajak menurut Seligman adalah (Nurmantu, (1994:66-67)):

1. Prinsip Fiskal

Prinsip fiskal ini berhubungan dengan *adequancy* (kecukupan) dan *elasticity* (luwes), maksudnya bahwa pemungutan pajak harus menjamin terpenuhinya kebutuhan pengeluaran negara dan harus pula cukup elastis dalam menghadapi berbagai tantangan, perubahan serta perkembangan ekonomi.

2. Prinsip administratif

Prinsip ini mencakup prinsip *certainty*, *convenience*, dan prinsip *economy*. Prinsip *certainty* dari Seligman ini dimaksudkan bahwa ketentuan dalam undang-undang perpajakan harus jelas, dan tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda. Ketidakjelasan dalam undang-undang oleh Seligman dikatakan sebagai undang-undang yang buruk. Sedangkan prinsip *convenience* berhubungan dengan pernyataan bagaimana atau kapan pajak itu harus dibayar dan dalam kondisi yang bagaimana pajak itu dibayar.

3. Prinsip ekonomis

Prinsip ini dikembangkan menjadi dua, *innocuity* dan *efficiency*. Prinsip *innocuity* adalah proses pemungutan pajak hendaknya tidak menimbulkan hal-hal yang destruktif, yakni beban pajak yang dipikul oleh wajib pajak jangan sampai menghalangi perekonomian negara, menghambat produksi atau mencegah inflasi. Sedangkan prinsip *efficiency* dimaksudkan agar sistem perpajakan suatu negara mampu untuk memenuhi hasil-hasil yang diinginkan, artinya sistem perpajakan itu secara praktis dapat dengan mudah dilaksanakan, sehingga penerimaan yang diharapkan dari pajak dapat tercapai.

4. Prinsip etika meliputi dua hal, yakni *uniformity* dan *universality*. *Uniformity* (kesamaan/keseragaman) atau *equality of taxation* (persamaan dalam perpajakan), dimaksudkan bukanlah suatu keadilan yang mutlak, melainkan suatu keadilan yang relative (*relative proportional equity*). *Uniformity* menggambarkan perlakuan yang sama terhadap pembayar pajak.

2.2.3 Pajak Bumi dan Bangunan

Pengertian Bumi menurut M. zain (2006;259) adalah sebagai berikut:

“Bumi adalah permukaan bumi dan tubuh bumi yang ada di bawahnya, permukaan bumi meliputi tanah dan perairan pedalaman serta wilayah indonesia.”

Pengertian bangunan menurut M.Zain (2006:259) yakni:

“Bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap pada tanah dan/atau perairan.”

Yang termasuk dalam pengertian bangunan adalah:

- Jalan lingkungan terletak dalam suatu kompleks bangunan seperti hotel, pabrik, dan emplasemennya, dan lain-lain yang merupakan satu kesatuan dengan kompleks bangunan tersebut
- Jalan tol

- Kolam renang
- Tempat olahraga
- Galangan kapal, dermaga
- Taman mewah
- Tempat penampungan/kilang minyak, air dan gas, pipa minyak, fasilitas lain yang bermanfaat

Berdasarkan penjelasan di atas maka Pajak Bumi dan Bangunan adalah pajak negara yang sebagian besar penerimaannya merupakan pendapatan daerah yang antara lain dipergunakan untuk penyediaan fasilitas yang juga dinikmati oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Oleh sebab itu, wajar jika pemerintah pusat juga ikut membiayai penyediaan fasilitas tersebut melalui pembayaran pajak Bumi dan Bangunan.

Menelusuri sejarah pemungutan pajak di Indonesia, khususnya pajak-pajak yang dikenakan terhadap tanah, ternyata sudah pernah diberlakukan sejak zaman penjajahan Inggris (1811-1816) dengan nama *landrent*. *Landrent* adalah sewa tanah yang dikenakan oleh pemerintah kolonial Inggris terhadap tanah-tanah yang ada di Indonesia. (Azhari, 1995:1). Pada waktu bangsa Indonesia menyatakan kemerdekaannya, *landrent* tetap diberlakukan oleh pemerintah Indonesia dan berganti nama menjadi Pajak Bumi. Yang dikenakan pajak tidak lagi nilai tanah melainkan hasil yang keluar dari tanah sehingga timbul adanya frustrasi, karena hasil yang keluar dari tanah merupakan objek dari Pajak Penghasilan, yang dulu disebut Pajak Peralihan. (Soemitro, 1986:3).

Dengan pemberian otonomi dan desentralisasi kepada Pemerintah Daerah, pajak hasil bumi berubah nama menjadi IPEDA. Namun, karena dasar hukum IPEDA lemah, maka dibuatlah pajak bumi dan bangunan sebagai jakan keluar yang memiliki dasar hukum yang kuat, seragam, dan agar tidak terjadi kesimpangsiuran pelaksanaan pungutan masing-masing daerah. Alasan lain disusunnya Undang-undang Pajak Bumi dan Bangunan adalah karena negara Indonesia memiliki potensi kekayaan alam yang sangat melimpah. Ini merupakan modal dasar yang secara terus menerus perlu ditingkatkan

pendayagunaannya melalui pembangunan nasional, sehingga secara bertahap dapat memberi manfaat dan kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat. (Soemitro, 1986:4).

Pajak Bumi dan Bangunan merupakan pajak yang bersifat kebendaan dalam arti besarnya pajak terutang ditentukan oleh keadaan objek yaitu bumi/tanah/ dan atau bangunan. (www.pajak.go.id, diunduh tanggal 2 April 2010). Aktivitas pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan, besar atau kecilnya Pajak Bumi dan Bangunan yang harus dipungut dan demikian pula penggunaan hasil penerimaan pajak diatur dengan Undang-undang.

Pajak Bumi dan Bangunan termasuk jenis pajak yang paling sulit pengadministrasiannya. Pembebanan pajak mengakibatkan penggunaan tanah yang kurang menguntungkan. Penerimaan Pajak bumi dan Bangunan dapat mengalami peningkatan terutama disebabkan oleh penilaian kembali objek pajaknya. Beberapa pengalaman yang dapat digunakan sebagai dasar untuk melakukan penelaahan kembali pelaksanaan pajak ini dalam rangka penyempurnaan sistem administrasi pajak tersebut meliputi beberapa aspek, seperti yang diutarakan oleh Sidik (2000:32) yaitu:

- a. Identifikasi objek dan subjek pajak pada pembentukan basis data
- b. Penilaian property
- c. Penetapan besarnya pajak
- d. Penyampaian tagihan pajak
- e. Penerimaan, penagihan, dan penegakkan hukum.

Usaha penyempurnaan sistem adminstrasi pajak yang hanya menitikberatkan pada salah satu aspek tanpa memperhatikan keempat aspek lainnya dalam sistem adminsitration perpajakan property, tidak akan memberikan hasil yang memadai, khususnya dalam rangka meningkatkan penerimaan pemerintah yang berasal dari pajak property

2.2.4 Kebijakan

Menurut tata bahasa, kebijakan berasal dari bahasa Yunani “*politea*”, yang dapat diartikan sebagai negara. Kata “*politea*” kemudian diserap ke dalam bahasa Inggris

menjadi “*poliie*”, yang dapat diartikan sebagai sesuatu yang berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintah (Wibawa, 2000:10). Istilah kebijakan menurut Mustopadidjadja, lazim digunakan dalam kaitannya dengan tindakan atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya. Kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan sehingga kajian kebijakan pada hakikatnya merupakan kajian peraturan perundangan-undangan (AR. Mustopadidjaja, 1992:30). Kebijakan dapat pula dikatakan sebagai tindakan politik atau serangkaian prinsip, tindakan yang dilakukan seseorang, kelompok, atau pemerintah (Wahab SA, 1991:13).

Pengertian lainnya, kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-

Kebijakan publik menurut Dye (Subarsono, 2005:2), adalah apapun pilihan pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah, di samping yang dilakukan oleh pemerintah ketika menghadapi suatu masalah publik. Definisi kebijakan publik dari Dye tersebut mengandung makna bahwa:

1. Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan swasta;
2. Kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

Gambar 2.1

Tahap Kebijakan Publik

Sumber : Dunn, Public Policy Analysis: An Introduction Second Edition



(Terjemahan), hal. 109

Dari gambar tersebut dapat dijelaskan dalam sekuensi sebagai berikut:

1. Perumusan masalah, membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan yang memungkinkan memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.
2. Formulasi Kebijakan, peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk melakukan sesuatu. Peramalan dapat menguji masa depan yang potensial dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan dan mengenali kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan.
3. Rekomendasi Kebijakan, rekomendasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya di masa mendatang telah diestimasikan melalui peramalan. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan, dan menentukan pertanggungjawaban administrasi bagi implementasi kebijakan.
4. Implementasi Kebijakan, pemantauan/ *monitoring* menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan mengenai akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya.
5. Evaluasi Kebijakan, membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan; tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah.

Teori Edwards mengemukakan adanya empat variabel baik langsung atau tidak langsung yang mempengaruhi proses implementasi suatu kebijakan, yaitu:

a. Komunikasi

Persyaratan utama bagi komunikasi kebijakan yang efektif adalah para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang harus mereka kerjakan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah penerapan harus disalurkan kepada orang-orang yang tepat, sehingga komunikasi harus secara akurat diterima oleh pelaksana (Purnaweni;1991,4). Komunikasi berpengaruh besar terhadap berhasilnya implementasi kebijakan. Komunikasi yang baik akan melancarkan penerapan kebijakan sesuai dengan tujuan yang telah ditentukan pada saat kebijakan itu dibuat.

b. Disposisi

Disposisi atau sikap adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis, sehingga sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

c. Sumber Daya

Meskipun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementator, dan sumber daya financial. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya kebijakan hanya akan tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

d. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya standar operasi prosedur (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak, struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung

melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975, variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah:

- a. Standar dan sasaran kebijakan
- b. Sumber daya
- c. Kondisi social, ekonomi, dan politik
- d. Karakteristik tujuan
 1. Kompetensi dan ukuran suatu badan
 2. Tingkat pengawasan hirarki terhadap keputusan-keputusan hubungan unit dan proses-proses dalam badan pelaksana.
 3. Sumber-sumber politik suatu organisasi
 4. Tingkat komunikasi terbuka
 5. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan.
- e. Komunikasi antar organisasi
- f. Sikap pelaksana (Wahab; 1997, 19)

Sedangkan pendapat lain yang dikemukakan oleh Grindle (1980) yakni:

- a. Isi kebijakan (*policy content*)

Yaitu apa yang ada dalam kebijakan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan. Isi kebijakan meliputi enam variabel:

 1. Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan
 2. Jenis manfaat yang dihasilkan
 3. Derajat perubahan yang diinginkan
 4. Kedudukan pembuat kebijakan
 5. Sikap pelaksana kebijakan
 6. Sumber daya yang dikerahkan
- b. Konteks kebijakan

Yaitu gambaran mengenai bagaimana konteks politik mempengaruhi kebijakan tersebut. Konteks kebijakan ini meliputi tiga variabel yakni

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi actor yang terlibat
2. Karakteristik lembaga penguasa
3. Kepatuhan dan daya tangkap pelaksana (Wibawa;1994, 220)

Menurut Mansury (1999:1) kebijakan pajak adalah kebijakan fiskal dalam arti yang sempit. Kebijakan fiskal dalam arti yang luas adalah kebijakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja, dan inflasi, dengan menggunakan *instrument* pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara. Kebijakan fiskal berdasarkan pengertian luas bertujuan untuk mempengaruhi jumlah total pengeluaran masyarakat, pertumbuhan ekonomi dan jumlah seluruh produksi masyarakat, banyaknya kesempatan kerja, pengangguran, tingkat harga umum dan inflasi.

Pengertian lain yang dikemukakan oleh Sukirno, yaitu kebijaksanaan pemerintah dalam bidang pengeluaran dan pendapatannya dalam tujuan untuk menciptakan tingkat kesempatan kerja yang tinggi tanpa inflasi (Sukirno, Ekonomi pembangunan, 2004, hal.151). Kebijakan fiskal adalah kebijaksanaan pemerintah di dalam memungut pajak dan membelanjakan pendapatan pajak tersebut untuk membiayai kegiatan – kegiatannya (Sukirno, Pengantar Teori Makroekonomi, 1982, 262)

Menurut M Suparmoko, kebijakan fiskal adalah tehnik mengubah-ubah dengan sengaja pengeluaran dan penerimaan pemerintah yang disadari atas munculnya pengaruh pengeluaran dan penerimaan pemerintah guna mencapai kestabilan ekonomi. Menurut Musgrave kebijakan fiskal harus dirancang untuk mencapai atau mempertahankan kesempatan kerja yang tinggi, tingkat stabilitas harga yang pantas, neraca pembayaran luar negeri yang sehat dan tingkat pertumbuhan ekonomi yang dapat diterima.